ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

7 november 2018 *

„Prejudiciële verwijzing – Bevoegdheid van het Hof – Richtlijn 2003/86/EG – Recht op gezinshereniging – Artikel 15 – Weigering om een autonome verblijfstitel te verlenen – Nationale regeling op grond waarvan een inburgeringsexamen moet worden behaald”

In zaak C-257/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 10 mei 2017, ingekomen bij het Hof op 15 mei 2017, in de procedure

C,

A

tegen

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, J. Malenovský, L. Bay Larsen (rapporteur), M. Safjan en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 maart 2018,

gelet op de opmerkingen van:

– C en A, vertegenwoordigd door C. F. Wassenaar, advocaat,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen en M. A. M. de Ree als gemachtigden,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en G. Wils als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 juni 2018,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 15, leden 1 en 4, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen C en A, derdelanders, en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nederland) (hierna: „staatssecretaris") over de afwijzing door deze laatste van hun verzoeken tot wijziging van de beperking die is verbonden aan hun verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en, wat C betreft, tevens over de intrekking van haar verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/86

3 Overweging 15 van richtlijn 2003/86 is als volgt geformuleerd:

„De integratie van de gezinsleden dient te worden bevorderd. Daarom dienen zij een status te verkrijgen die onafhankelijk is van die van de gezinshereniger, met name in het geval van echtscheiding en het beëindigen van een relatie. Zij moeten op dezelfde voorwaarden als de gezinshereniger toegang hebben tot onderwijs, werk en beroepsopleiding."

4 Volgens artikel 2, onder c), van deze richtlijn is „gezinshereniger" gedefinieerd als „onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden".

5 Artikel 3, lid 3, van die richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op gezinsleden van een burger van de Unie."

6 Artikel 7, lid 2, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen.

De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan."

7 In artikel 15 van richtlijn 2003/86 is bepaald:

„1. Uiterlijk na vijf jaar verblijf, en voor zover aan de gezinsleden geen verblijfstitel is verleend om andere redenen dan gezinshereniging, hebben de echtgenoot of de niet-gehuwde partner en meerderjarige kinderen, indien zulks vereist is op aanvraag, recht op een autonome verblijfstitel, onafhankelijk van de gezinshereniger.

De lidstaten kunnen de verlening van de in de eerste alinea bedoelde verblijfstitel beperken tot de echtgenoot of niet-gehuwde partner indien de gezinsband verbroken is.

[...]

4. De voorwaarden betreffende de verlening en de geldigheidsduur van de autonome verblijfstitel worden in het nationale recht vastgesteld."

Richtlijn 2003/109

8 Artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), bepaalt:

„De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht."

Nederlands recht

9 Artikel 3.51 van het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaalt:

„1. De verblijfsvergunning [...] voor bepaalde tijd kan onder een beperking, verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden worden verleend aan de vreemdeling, die:

a) vijf jaar in Nederland verblijft als houder van een verblijfsvergunning onder de beperking, genoemd onder 1°, [...]:
   1°. verblijf als familie- of gezinslid van een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht;

[...]

5. Artikel 3.80a is van toepassing op de in het eerste lid, onderdeel a, ten eerste, [...] bedoelde vreemdelingen."

10 Artikel 3.80a van dit besluit luidt als volgt:

„1. Een aanvraag tot het wijzigen van een verblijfsvergunning [...] in een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden wordt afgewezen, indien de aanvraag is ingediend door een vreemdeling als bedoeld in artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onderdeel a, subonderdeel 1°, die het examen bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering of een diploma, certificaat of ander document als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van die wet, niet heeft behaald.

2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien de vreemdeling:

[...]

e) [...] van de inburgeringsplicht is ontheven;

[...]

4. Onze minister kan het eerste lid voorts buiten toepassing laten, voor zover toepassing daarvan naar zijn oordeel zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard."

11 Artikel 6, lid 1, van de Wet inburgering bepaalt:

„Onze minister ontheft de inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht, indien:

a) de inburgeringsplichtige heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen te behalen;

b) hij op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor de inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is aan de inburgeringsplicht te voldoen."

12 Artikel 7, leden 1 en 2, van deze wet luidt als volgt:

„1. De inburgeringsplichtige verwerft binnen drie jaar mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en kennis van de Nederlandse samenleving.

2. De inburgeringsplichtige heeft aan de inburgeringsplicht voldaan indien hij:

a) het door onze minister vastgestelde examen heeft behaald, of

b) een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, heeft behaald."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Situatie van C

13 Van 5 november 2008 tot en met 5 november 2014 was C houder van een verblijfsvergunning met als doel verblijf bij haar echtgenoot, een Nederlands staatsburger. C heeft op 20 augustus 2014 een aanvraag ingediend tot wijziging van deze vergunning in een vergunning voortgezet verblijf.

14 Op 2 februari 2015 heeft de staatssecretaris deze aanvraag afgewezen omdat C niet had aangetoond dat zij het inburgeringsexamen had behaald noch dat zij van de inburgeringsplicht was vrijgesteld of ontheven. Tevens heeft hij de verblijfsvergunning voor verblijf bij haar echtgenoot ingetrokken met terugwerkende kracht tot 10 februari 2014, omdat zij vanaf die datum niet meer op hetzelfde adres woonde als haar echtgenoot.

15 Na een bezwaar van C heeft de staatsecretaris bij besluit van 24 juli 2015 aan C alsnog een autonome verblijfsvergunning verleend met ingang van 16 februari 2015. Dit besluit werd gerechtvaardigd met het feit dat C aan de staatssecretaris een advies van 15 februari 2015 van de Dienst Uitvoering Onderwijs (Nederland) had toegezonden waarin was geconstateerd dat zij was ontheven van de inburgeringsplicht. De staatssecretaris heeft de intrekking, met terugwerkende kracht tot 10 februari 2014, van de verblijfsvergunning van C voor verblijf bij haar echtgenoot niettemin gehandhaafd.

16 C heeft tegen het besluit van de staatssecretaris van 24 juli 2015 beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Nederland). Bij uitspraak van 5 januari 2016 heeft die rechter dat beroep verworpen.

17 C heeft tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Situatie van A

18 Van 20 december 1997 tot en met 15 oktober 2016 was A houder van een verblijfsvergunning met als doel verblijf bij zijn echtgenote, een Nederlands staatsburger. A heeft op 11 november 2014 een aanvraag ingediend tot wijziging van deze vergunning in een vergunning voortgezet verblijf.

19 Op 26 februari 2015 heeft de staatssecretaris deze aanvraag afgewezen omdat A niet had aangetoond dat hij het inburgeringsexamen had behaald noch dat hij van de inburgeringsplicht was vrijgesteld of ontheven.

20 Na een bezwaar van A heeft de staatssecretaris bij besluit van 21 september 2015 zijn oorspronkelijke besluit gehandhaafd.

21 A heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam. Bij uitspraak van 25 mei 2016 heeft die rechter dat beroep verworpen.

22 A heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Gemeenschappelijke overwegingen betreffende de situaties van C en A

23 De verwijzende rechter is van mening dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde situaties overeenkomstig artikel 3, lid 3, van richtlijn 2003/86 niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, aangezien de respectieve echtgenoten van C en A de Nederlandse nationaliteit bezitten.

24 Artikel 15 van deze richtlijn is niettemin naar analogie van toepassing op A en op C voor zover het Nederlandse recht bepaalt dat wanneer, zoals in casu, de Nederlandse wet- en regelgeving geen onderscheid maakt tussen een onder het Unierecht vallende situatie en een daarbuiten vallende situatie, de desbetreffende Unierechtelijke bepalingen rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing zijn op de interne situatie.

25 Hoewel de verwijzende rechter dientengevolge meent dat de uitlegging van artikel 15 van richtlijn 2003/86 beslissend is voor de uitkomst van de hoofdgedingen, vraagt hij zich in het licht van het arrest van 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), af of het Hof bevoegd is om te antwoorden op een prejudiciële vraag over de uitlegging van dat artikel in situaties als aan de orde in de hoofdgedingen.

26 Voor het geval deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale regeling die een integratievoorwaarde bevat, verenigbaar is met artikel 15 van richtlijn 2003/86 en zo niet, vanaf welke datum een autonome verblijftitel dan effect moet sorteren.

27 Daarop heeft de Raad van State (Nederland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is het Hof, gelet op artikel 3, derde lid, van richtlijn [2003/86] en het arrest van 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), bevoegd prejudiciële vragen van de Nederlandse rechter te beantwoorden over de uitleg van bepalingen van deze richtlijn in een geding betreffende het

verblijfsrecht van gezinsleden van gezinsherenigers die de Nederlandse nationaliteit bezitten, indien deze richtlijn in het Nederlandse recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op deze gezinsleden?

2) Dient artikel 15, eerste en vierde lid, van richtlijn [2003/86] aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regel als aan de orde in de hoofdgedingen, op grond waarvan een aanvraag voor een autonome verblijfstitel van een vreemdeling die langer dan vijf jaar uit hoofde van gezinshereniging rechtmatig op het grondgebied van een lidstaat verblijft, kan worden afgewezen wegens het niet hebben voldaan aan in het nationale recht gestelde integratievoorwaarden?

3) Dient artikel 15, eerste en vierde lid, van richtlijn [2003/86] aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan de autonome verblijfstitel niet eerder kan worden verleend dan met ingang van de datum van de aanvraag?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

28 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Hof uit hoofde van artikel 267 VWEU bevoegd is om artikel 15 van richtlijn 2003/86 uit te leggen in situaties als aan de orde in de hoofdgedingen, waarin die rechter zich moet uitspreken over de verlening van een autonome verblijfstitel aan een derdelander die gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer deze bepaling door het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing is verklaard op dergelijke situaties.

29 Opgemerkt moet worden, ten eerste, dat artikel 2, onder c), van richtlijn 2003/86 preciseert dat de term „gezinshereniger" noodzakelijkerwijs ziet op een derdelander en, ten tweede, dat artikel 3, lid 3, van deze richtlijn bepaalt dat zij niet van toepassing is op gezinsleden van een Unieburger.

30 De Uniewetgever heeft dus niet voorzien in toepassing van die richtlijn op een derdelander die gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, zoals verzoekers in de hoofdgedingen, hetgeen overigens wordt bevestigd door de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2003/86 (zie in die zin arrest van 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punten 48 en 49).

31 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt echter dat het bevoegd is om uitspraak te doen over een verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende Unierechtelijke bepalingen in situaties waarin de feiten van het hoofdgeding weliswaar niet rechtstreeks binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, maar waarin deze Unierechtelijke bepalingen intern toepasselijk zijn gemaakt doordat het nationale recht naar de inhoud ervan verwijst (zie in die zin arresten van 21 december 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punt 17; 18 oktober 2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, punt 45, en 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 53).

32 In dergelijke situaties heeft de Unie er immers stellig belang bij dat, ter vermijding van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, de uit het Unierecht overgenomen bepalingen uniform worden uitgelegd (zie in die zin arresten van 18 oktober 2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, punt 46, en 22 maart 2018, Jacob en Lassus, C-327/16 en C-421/16, EU:C:2018:210, punt 34).

33 Dat het Hof Unierechtelijke bepalingen uitlegt in situaties die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, is dus gerechtvaardigd wanneer deze bepalingen door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op dergelijke situaties, teneinde een gelijke behandeling te verzekeren van deze situaties en situaties die binnen de werkingssfeer van die bepalingen vallen (zie in die zin arresten van 21 december 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punt 19; 18 oktober 2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, punt 47, en 7 november 2013, Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, punt 33).

34 In casu heeft de verwijzende rechter – die in het kader van het bij artikel 267 VWEU ingestelde stelsel van rechterlijke samenwerking als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen (zie in die zin arresten van 17 juli 1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, punt 33, en 14 juni 2017, Online Games e.a., C-685/15, EU:C:2017:452, punt 45) – gepreciseerd dat uit het Nederlandse recht voortvloeit dat wanneer, zoals in casu, de nationale wetgever op een situatie die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt en een situatie die niet binnen de werkingssfeer van dat recht valt, dezelfde regel toepast, deze situaties gelijk moeten worden behandeld. De verwijzende rechter heeft daaruit afgeleid dat hij krachtens het Nederlandse recht artikel 15 van richtlijn 2003/86 moet toepassen in de hoofdgedingen.

35 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat deze bepaling, zoals ook de Nederlandse regering opmerkt, door het Nederlandse recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing is verklaard op situaties als die welke aan de orde zijn in de hoofdgedingen en dat de Unie er dus stellig belang bij heeft dat het Hof zich uitspreekt over het verzoek om een prejudiciële beslissing.

36 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2003/86 situaties als aan de orde in de hoofdgedingen uitdrukkelijk uitsluit van de werkingssfeer van deze richtlijn.

37 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat wanneer de in punt 33 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde is vervuld, zijn bevoegdheid ook kan komen vast te staan in situaties die worden bestreken door een geval dat uitdrukkelijk van de werkingssfeer van een Uniehandeling is uitgesloten (zie in die zin arresten van 19 oktober 2017, Solar Electric Martinique, C-303/16, EU:C:2017:773, punten 29 en 30, en 27 juni 2018, SGI en Valériane, C-459/17 en C-460/17, EU:C:2018:501, punt 28).

38 Deze oplossing is volledig coherent met de in de punten 31 tot en met 33 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak van het Hof, die juist beoogt het Hof in staat te stellen zich, ongeacht de omstandigheden waaronder bepalingen van het Unierecht toepassing dienen te vinden, uit te spreken over de uitlegging van die bepalingen in situaties waarvoor de opstellers van de Verdragen of de Uniewetgever het niet nuttig hebben geacht om deze binnen de werkingssfeer van die bepalingen te brengen (zie in die zin arrest van 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 en C-197/89, EU:C:1990:360, punt 37).

39 In deze context kan er redelijkerwijs geen verschil in de bevoegdheid van het Hof zijn naargelang de werkingssfeer van de relevante bepaling is afgebakend aan de hand van een positieve definitie dan wel door in bepaalde uitsluitingsgevallen te voorzien, daar het willekeurig is welke van deze twee wetgevingstechnieken wordt gebruikt.

40 Overigens is in casu de uitsluiting van gezinsleden van Unieburgers van de werkingssfeer van richtlijn 2003/86 het gevolg zowel van de definitie van „gezinshereniger” in artikel 2, onder c), van deze richtlijn als van het uitsluitingsgeval dat is geformuleerd in artikel 3, lid 3, ervan.

41 Voorts zet de verwijzende rechter weliswaar uiteen dat zijn twijfels over de bevoegdheid voortkomen uit het arrest van 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), doch moet worden opgemerkt dat de zaak waarin dat arrest is gewezen werd gekenmerkt door bijzonderheden waarvan in de onderhavige hoofdgedingen geen sprake is.

42 Indien in de zaak waarin dat arrest is gewezen, zou zijn erkend dat het Hof bevoegd was, had dat immers geleid tot een breuk met de logica zelf van de betrokken Uniehandeling, die voortkwam uit de totstandbrenging en de werking van de interne markt (zie in die zin arrest van 18 oktober 2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, punten 36-41).

43 Daarnaast kon in die zaak niet op basis van de aanwijzingen in het aan het Hof overgelegde dossier worden vastgesteld dat het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk naar het Unierecht verwees, zoals de verwijzing die is vastgesteld in punt 35 van het onderhavige arrest (zie in die zin arrest van 18 oktober 2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, punten 51 en 52).

44 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat het Hof uit hoofde van artikel 267 VWEU bevoegd is om artikel 15 van richtlijn 2003/86 uit te leggen in situaties als aan de orde in de hoofdgedingen, waarin de verwijzende rechter zich dient uit te spreken over de verlening van een autonome verblijfstitel aan een derdelander die gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer deze bepaling door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op dergelijke situaties.

Tweede vraag

45 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 15, leden 1 en 4, van richtlijn 2003/86 in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan een aanvraag voor een autonome verblijfstitel die is ingediend door een derdelander die uit hoofde van gezinshereniging langer dan vijf jaar op het grondgebied van een lidstaat heeft verbleven, kan worden afgewezen op grond dat deze derdelander niet heeft aangetoond dat hij is geslaagd voor een inburgeringsexamen over de taal en de samenleving van deze lidstaat.

46 Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2003/86 bepaalt dat uiterlijk na vijf jaar verblijf, en voor zover aan de gezinsleden geen verblijfstitel is verleend om andere redenen dan gezinshereniging, de echtgenoot of de niet-gehuwde partner en meerderjarige kinderen, indien zulks vereist is op aanvraag, recht hebben op een autonome verblijfstitel, onafhankelijk van de gezinshereniger.

47 Artikel 15, lid 4, van deze richtlijn preciseert dat de voorwaarden betreffende de verlening en de geldigheidsduur van die verblijfstitel in het nationale recht worden vastgesteld.

48 Uit de onderlinge samenhang van deze twee bepalingen vloeit voort dat hoewel de afgifte van een autonome verblijfstitel in beginsel een recht vormt na vijf jaar verblijf op het grondgebied van een lidstaat uit hoofde van gezinshereniging, de Uniewetgever de lidstaten niettemin heeft toegestaan om aan de verlening van een dergelijke verblijfstitel bepaalde – door henzelf vast te stellen – voorwaarden te verbinden.

49 Door in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2003/86 een verwijzing op te nemen naar het nationale recht, heeft de Uniewetgever dus te kennen gegeven dat hij het aan de lidstaten zelf wilde laten om te bepalen onder welke voorwaarden een autonome verblijfstitel moet worden afgegeven aan een derdelander die uit hoofde van gezinshereniging vijf jaar op zijn grondgebied heeft verbleven (zie naar analogie arrest van 12 april 2018, A en S, C-550/16, EU:C:2018:248, punt 42).

50 De regels voor de verlening van een autonome verblijfstitel verschillen dus van de regels inzake de toestemming tot gezinshereniging, die precieze positieve verplichtingen meebrengen en die de lidstaten in bepaalde in richtlijn 2003/86 vastgestelde gevallen verplichten deze gezinshereniging toe te staan zonder dat zij van hun beoordelingsmarge kunnen gebruikmaken (zie in die zin arrest van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 46).

51 Aangezien de verlening van een autonome titel na de in artikel 15, lid 1, van die richtlijn genoemde periode de algemene regel is, mogen de lidstaten de bij artikel 15, lid 4, van deze richtlijn aan hen toegekende handelingsmarge echter niet op zodanige wijze gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van dit artikel – dat blijkens overweging 15 van die richtlijn erin bestaat de gezinsleden van de gezinshereniger in staat te stellen een status te verkrijgen die onafhankelijk is van die van de gezinshereniger – alsmede aan de nuttige werking van dat artikel (zie naar analogie arrest van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 50).

52 Bijgevolg mogen de extra voorwaarden die een lidstaat voor de verlening van een autonome verblijfstitel stelt, niet dermate streng zijn dat zij een moeilijk te overkomen hindernis vormen waardoor in de praktijk wordt belet dat de in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2003/86 genoemde derdelanders na het verstrijken van de in die bepaling gestelde termijn op normale wijze een dergelijke titel verkrijgen (zie naar analogie arrest 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 59).

53 Bij het ontbreken van aanwijzingen in die zin in artikel 15, lid 4, van deze richtlijn, kan deze beperking op de bij deze bepaling aan de lidstaten gelaten mogelijkheid zich er niet algemeen tegen verzetten dat de lidstaten inhoudelijke voorwaarden stellen.

54 In deze context kan niet worden uitgesloten dat een lidstaat de verlening van een autonome verblijfstitel ervan afhankelijk stelt dat een inburgeringsexamen over de taal en de samenleving van deze lidstaat wordt behaald.

55 In de eerste plaats lijkt het stellen van integratievoorwaarden immers te stroken met de vastlegging, door de Uniewetgever, van het algemene doel om de integratie van derdelanders in de lidstaten te vergemakkelijken, dat tot uitdrukking is gebracht in overweging 15 van richtlijn 2003/86 (zie in die zin arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, EU:C:2006:429, punt 69, en 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 53).

56 In de tweede plaats mogen de lidstaten op grond van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 van derdelanders verlangen dat zij aan integratievoorwaarden voldoen en beperkt deze bepaling die voorwaarden niet tot de periode voorafgaand aan hun toelating tot het grondgebied.

57 In die omstandigheden zou afbreuk worden gedaan aan de doeltreffendheid van de eventueel door een lidstaat in het kader van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 gestelde voorwaarden, indien de omstandigheid dat een derdelander na een periode van vijf jaar niet is geïntegreerd, in geen geval zou kunnen beletten dat zijn verblijfsrecht overeenkomstig artikel 15 van deze richtlijn duurzaam wordt gemaakt.

58 Overigens moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever de lidstaten, in de context van de duidelijker omlijnde harmonisatie bij richtlijn 2003/109, in artikel 5, lid 2, van deze richtlijn specifiek heeft toegestaan om voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene integratievoorwaarden te stellen.

59 In de derde plaats zouden de betrokken derdelanders, daar het recht op toekenning van een autonome verblijfstitel wordt verleend na een periode van vijf jaar verblijf op het grondgebied van een lidstaat, de gelegenheid moeten hebben gehad een zekere kennis van de taal en de samenleving van deze lidstaat te verwerven, zodat zij in beginsel een examen daarover moeten kunnen behalen. Een vereiste in die zin kan dus niet algemeen worden geacht de nuttige werking te ontnemen aan artikel 15, lid 1.

60 Dat neemt niet weg dat, teneinde het doel van deze bepaling te waarborgen en overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, de concrete uitvoering die aan een dergelijk vereiste wordt gegeven, geschikt moet zijn om de door de nationale regeling nagestreefde doelen te verwezenlijken en niet verder mag gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (zie naar analogie arrest van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 51).

61 Met de verplichting om met goed gevolg een inburgeringsexamen af te leggen moet worden bewezen dat de betrokken derdelanders kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat hebben verworven, die onbetwistbaar nuttig is voor hun integratie in die lidstaat (zie in die zin arresten van 4 juni 2015, P en S, C-579/13, EU:C:2015:369, punt 48, en 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punten 53 en 54).

62 Deze verplichting mag echter niet verder gaan dan nodig is om het doel van vergemakkelijking van de integratie van de betrokken derdelanders te bereiken.

63 Dat veronderstelt in het bijzonder dat de kennis die nodig is om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen overeenkomt met een basisniveau, dat de door de nationale regeling opgelegde voorwaarde er niet toe leidt dat wordt belet dat een autonome verblijfstitel wordt verleend aan derdelanders die het bewijs hebben geleverd van hun wil om dat examen te behalen en van de inspanningen die zij daarvoor hebben gedaan, dat de bijzondere individuele omstandigheden naar behoren in aanmerking worden genomen en dat de kosten voor dat examen niet buitensporig zijn (zie in die zin arrest van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punten 54-70).

64 In dit verband moet met name worden beklemtoond dat omstandigheden als leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger de bevoegde autoriteiten ertoe moeten kunnen brengen om voor de verlening van een verblijfstitel niet als voorwaarde te stellen dat een inburgeringsexamen is behaald wanneer blijkt dat zij wegens die omstandigheden niet in staat zijn om aan dat examen deel te nemen of dat met goed gevolg af te leggen (zie in die zin arrest van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 58).

65 Gelet op een en ander dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 15, leden 1 en 4, van richtlijn 2003/86 niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan een aanvraag voor een autonome verblijfstitel die is ingediend door een derdelander die uit hoofde van gezinshereniging langer dan vijf jaar op het grondgebied van een lidstaat heeft verbleven, kan worden afgewezen op grond dat hij niet heeft aangetoond dat hij is geslaagd voor een inburgeringsexamen over de taal en de samenleving van deze lidstaat, mits de wijze waarop de verplichting om dat examen te behalen concreet wordt uitgewerkt, niet verder gaat dan nodig is om het doel van vergemakkelijking van de integratie van derdelanders te bereiken.

Derde vraag

66 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 15, leden 1 en 4, van richtlijn 2003/86 in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de autonome verblijfstitel niet eerder kan worden verstrekt dan met ingang van de datum van indiening van de aanvraag daartoe.

67 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat artikel 15 van richtlijn 2003/86 geen specifieke regel bevat over het verloop van de procedure voor de verlening van de autonome verblijfstitel noch, a fortiori, over de datum waarop de verlening van die titel effect moet gaan sorteren.

68 Vervolgens wijst niets in deze bepaling erop dat de verlening van die titel louter een declaratoire handeling zou zijn. Artikel 15, lid 1, van deze richtlijn bepaalt overigens uitdrukkelijk dat de lidstaten het recht op een dergelijke verblijfstitel ervan afhankelijk kunnen stellen dat een aanvraag daartoe wordt ingediend.

69 Ten slotte volgt uit artikel 15, lid 4, van deze richtlijn dat het aan de lidstaten staat om, onder meer, de voorwaarden betreffende de verlening van de autonome verblijfstitel vast te stellen, wat met name de procedurele voorwaarden kunnen zijn waaronder die titel wordt verleend.

70 Hoewel uit de overwegingen in punt 52 van dit arrest volgt dat deze bevoegdheid niet mag worden gebruikt om een regel in te stellen die een moeilijk te overkomen hindernis vormt waardoor in de praktijk wordt belet dat de in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2003/86 genoemde derdelanders na het verstrijken van de in die bepaling gestelde termijn op normale wijze een dergelijke titel verkrijgen, kan een regeling die bepaalt dat de autonome verblijfstitel pas kan worden verstrekt met ingang van de datum van indiening van een aanvraag daartoe, kennelijk niet een dergelijk effect hebben.

71 Bijgevolg dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 15, leden 1 en 4, van richtlijn 2003/86 niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de autonome verblijfstitel pas kan worden verstrekt met ingang van de datum van indiening van de aanvraag daartoe.

Kosten

72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Het Hof is uit hoofde van artikel 267 VWEU bevoegd om artikel 15 van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging uit te leggen in situaties als aan de orde in de hoofdgedingen, waarin de verwijzende rechter zich dient uit te spreken over de verlening van een autonome verblijfstitel aan een derdelander die gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer deze bepaling door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op dergelijke situaties.**

2) **Artikel 15, leden 1 en 4, van richtlijn 2003/86 staat niet in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan een aanvraag voor een autonome verblijfstitel die is ingediend door een derdelander die uit hoofde van gezinshereniging langer dan vijf jaar op het grondgebied van een lidstaat heeft verbleven, kan worden afgewezen op grond dat hij niet heeft aangetoond dat hij is geslaagd voor een inburgeringsexamen over de taal en de samenleving van deze lidstaat, mits de wijze waarop de verplichting om dat examen te behalen concreet wordt uitgewerkt, niet verder gaat dan nodig is om het doel van vergemakkelijking van de integratie van derdelanders te bereiken.**

3) **Artikel 15, leden 1 en 4, van richtlijn 2003/86 staat niet in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan de autonome verblijfstitel pas kan worden verstrekt met ingang van de datum van indiening van de aanvraag daartoe.**

Vilaras Malenovský Bay Larsen

Safjan Šváby

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 november 2018.

De griffier
A. Calot Escobar

De president
K. Lenaerts